

UNIVERSIDAD DEL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA



TESINA DE GRADO

***"Cuestionando la Tesis de la Parlamentarización: los patrones de
sucesión ejecutiva a nivel subnacional (1983-2012)"***

Tutora: Lic. Carla CARRIZO

Alumna: Vanesa Romina Sola

DNI: 34.416.450

Teléfono móvil: 011-15-3600-1714

E-mail: vanesarominasola@hotmail.com

Buenos Aires, Julio de 2013

ÍNDICE

Capítulo 1. INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------------------	---

1.1. Presentación y relevancia del tema objeto de estudio.....	1
1.1.1 Problema de investigación.....	3
1.2. Objetivos.....	3
1.2.1. General.....	3
1.2.2. Específicos.....	3
1.3. Justificación de la investigación.....	4

Capítulo 2. MARCO TEÓRICO.....	5
--------------------------------	---

2.1. El fenómeno de las interrupciones presidenciales en América Latina.....	5
2.1.1. Los casos.....	5
2.1.2. Las causas de las interrupciones gubernamentales.....	8
2.1.2.1. El papel del congreso.....	10
2.1.3. Inestabilidad de gobierno sin inestabilidad de régimen.....	11
2.2. La flexibilización de los regímenes presidenciales.....	13
2.2.1. El Juicio Político.....	14
2.2.2 La renuncia presidencial.....	15
2.3. La parlamentarización de los regímenes presidenciales.....	16
2.3.1. Los procedimientos cuasiparlamentarios.....	16
2.3.1.1 La declaración de incapacidad.....	17
2.3.1.2 Elecciones anticipadas.....	17
2.4. La respuesta al vacío institucional.....	18
2.4.1. La sucesión ejecutiva parlamentaria.....	20

Capítulo 3. MARCO METODOLÓGICO.....	21
-------------------------------------	----

3.1. Tipo y diseño de investigación.....	21
3.2. Unidad de análisis.....	21

3.2.1. Tipo de muestra.....	21
3.2.2. Descripción de la muestra.....	21
3.3. Fuentes de datos.....	22
3.4. Hipótesis.....	22
3.5. Operacionalización de variables.....	23
3.6. Técnicas de recolección de datos.....	26
3.7. Técnicas de procesamiento y análisis de datos.....	26

Capítulo 4. ANALISIS DE LOS CASOS.....28

4.1. Nivel nacional.....	28
4.1.1. Periodo 1983 – 2002.....	28
4.1.1.1. La ley de acefalía n°252.....	29
4.1.1.2. La ley n°20.975.....	31
4.1.2. Periodo 2003 – 2012.....	36
4.2 Nivel subnacional.....	37
4.2.1. Ciudad autónoma de buenos aires (CABA).....	37
4.2.2. Buenos Aires.....	39
4.2.3. Catamarca.....	42
4.2.4. Córdoba.....	43
4.2.5. Corrientes.....	44
4.2.6. Chaco.....	45
4.2.7. Chubut.....	46
4.2.8. Entre Ríos.....	47
4.2.9. Formosa.....	48
4.2.10. Jujuy.....	49
4.2.11. La Pampa.....	50
4.2.12. La Rioja.....	51
4.2.13. Mendoza.....	53
4.2.14. Misiones.....	54
4.2.15. Neuquén.....	54
4.2.16. Río Negro.....	55
4.2.17. Salta.....	57

4.2.18. Santa Cruz.....	58
4.2.19. Santa Fe.....	59
4.2.20. San Juan.....	60
4.2.21. San Luis.....	61
4.2.22. Santiago del Estero.....	62
4.2.23. Tierra del Fuego.....	65
4.2.24. Tucumán.....	67
 Capítulo 5. TIPOS DE ACEFALÍA Y MODELOS DE SUCESIÓN.....	71
5.1. Acefalia presidencial.....	71
5.1.1. Antes de la asunción.....	72
5.1.2. Durante el mandato.....	73
5.2. Acefalia vicepresidencial	
¿Un papel secundario? El rol que desempeña la figura del vicepresidente en la crisis presidencial.....	74
5.2.1. Nivel Nacional.....	74
5.2.2. Nivel Subnacional.....	77
5.2.3. Antes de la asunción.....	80
5.2.4. Durante la asunción.....	81
5.3. Acefalia total.....	82
5.3.1. Antes de la asunción.....	82
5.3.2. Durante el mandato.....	82
 Capítulo 6. CONCLUSIONES.....	85
 Capítulo 7. AGENDA DE INVESTIGACIÓN.....	89
 BIBLIOGRAFIA.....	90

1.1. Presentación y relevancia del tema objeto de estudio

A partir de la década del ochenta hemos asistido a la manifestación de un fenómeno paradójico, que ha concentrado la atención de varios investigadores: la emergencia de democracias estables con gobiernos inestables.

A nivel mundial, según un estudio realizado por Kim y Bahry (2008), las tres cuartas partes de las democracias que surgieron a partir de la Tercera Ola de democratización revisten formas de gobierno presidencial o semipresidencial, y más de un tercio de ellas sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003.

Los presidencialismos de América Latina no han estado exentos de la situación descrita: a partir de la década del ochenta, se han registrado 19 casos de inestabilidad del gobierno presidencial, definida como la alteración del mandato de alguno de los integrantes del binomio ejecutivo (Carrizo y Galván, 2006), a saber: Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Melo (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Hugo Banzer Suárez (Bolivia, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003), Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005), Fernando Lugo (Paraguay, 2012), Valentín Paniagua (Perú, 2001), Alberto Rodríguez Saa (Argentina, 2001), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003), Carlos Mesa (Bolivia, 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé (Bolivia, 2006).

Este fenómeno de inestabilidad también tiene incidencia en nuestro país, tanto a nivel nacional como subnacional. A partir de 1983 sobre 8 presidencias (electorales y legislativas; excluyo la que está en curso) el 50% no concluyó su mandato (Raúl Alfonsín (1989), Fernando de la Rúa (2001), Alberto Rodríguez Saa (2001) y Eduardo Duhalde (2003)), mientras el otro 50% sí (Carlos Menem, 1995 y 1999; Néstor Kirchner, 2007; Cristina Fernández, 2011).

A nivel subnacional, Carla Carrizo y Cecilia Galván (2006) señalan que aunque sólo el 15% de los gobernadores no concluyen sus mandatos (sobre un total de 139 mandatos provinciales, entre 1983-2006) el problema afecta a la mitad de las provincias argentinas (13/24).

Lo interesante de los casos de inestabilidad del gobierno presidencial es que nos han demostrado que los regímenes presidencialistas han sido capaces de hacerle frente a los conflictos políticos profundos y crisis de una manera flexible, lo cual pone en cuestionamiento los lineamientos de Linz que versan en tono a la rigidez del mandato presidencial.

El estudio del fenómeno de las interrupciones presidenciales ha generado la *Tesis de la Parlamentarización* de los presidencialismos. En el marco de la flexibilización, los procedimientos llevados a cabo para destituir presidentes entre elecciones en América Latina demuestran, según Mainsteintredet (2008), que existen reglas constitucionales que son equivalentes en sistemas parlamentarios y presidencialistas, como son la declaración de incapacidad del presidente mediante la votación mayoritaria que es equivalente al voto parlamentario de censura y la convocatoria a elecciones anticipadas del Congreso o del presidente equivalente a la elección parlamentaria anticipada.

Aníbal Pérez Liñán (2003) destaca el fortalecimiento del Congreso dada la mayor capacidad que exhiben los legisladores para enjuiciar, remover y reemplazar presidentes. En la misma línea de pensamiento, Mustapic (2006) señala el particular papel que desempeña el Congreso durante la crisis no sólo como parte del problema sino como parte de la solución. En estas coyunturas, las legislaturas de los regímenes presidenciales cumplen una función similar a la que tradicionalmente se reservaba a los legisladores en los regímenes parlamentarios: la formación de gobierno. Al respecto, Mainsteintredet (2008) señala que además de los procedimientos de interrupción gubernamental mencionados, existe un procedimiento de sucesión parlamentaria del jefe del Ejecutivo, el cual es una consecuencia de una interrupción gubernamental previa.

En Argentina, la renuncia de Fernando De La Rúa a la Presidencia de la Nación y la ausencia de vicepresidente que lo sustituya, no sólo concluyó con el gobierno de la Alianza, sino que dejó al Poder Ejecutivo en estado de

acefalía. Así fue como la solución recayó en la Asamblea Legislativa; dando inicio a un ciclo de parlamentarización de la dinámica presidencial (Schamis, 2002).

Lo llamativo y, a su vez lo que dirige a la presente investigación es el hecho de que no disponemos de trabajos que, desde la Ciencia Política, informen si esta tendencia o pauta de sucesión ejecutiva a través de presidentes producidos por el Congreso que se observa a nivel área y nacional, también se verifica a nivel subnacional.

1.1.1. Problema de investigación

Tras lo mencionado, nos queda por preguntar si ¿los casos de inestabilidad del gobierno presidencial a nivel subnacional (CABA y los 23 distritos provinciales de Argentina) dieron lugar a una parlamentarización de los regímenes presidenciales como supone la teoría, en el periodo 1983-2012? Este será el interrogante que guie nuestra investigación.

1.2. Objetivos

A continuación se expondrán los objetivos general y específicos que conforman el marco de referencia del presente trabajo de investigación.

1.2.1. General

El objetivo general del estudio que se pretende desarrollar es comprobar si, en caso de acefalía ejecutiva, el modelo de sucesión parlamentaria que se infiere de la dinámica de la reglamentación de la sucesión ejecutiva a nivel área y nacional es un patrón dominante, también, a nivel subnacional, tomando como referencia el periodo 1983-2012.

1.2.2. Específicos:

- Verificar el predominio del modelo de sucesión parlamentaria en el conjunto de países de América Latina, en el periodo 1983-2012.

- Verificar el predominio del modelo de sucesión parlamentaria a nivel nacional, en el periodo 1983-2012.
- Identificar cómo está reglamentada la sucesión ejecutiva a nivel subnacional (CABA y los 23 distritos provinciales), en el periodo 1983-2012.
- Ver la evolución de los patrones de sucesión ejecutiva entre casos y en el tiempo.
- Comparar el modo en que está regulada la sucesión ejecutiva a nivel subnacional con el modo en que está regulada la sucesión ejecutiva a nivel área y nacional.

1.3. Justificación de la investigación

La presente investigación pretende contribuir a la superación del vacío de conocimiento existente en cuanto a la sucesión ejecutiva parlamentaria, enfocándonos en el nivel subnacional de Argentina, específicamente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en los 23 distritos provinciales.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

2.1. EL FENÓMENO DE LAS INTERRUPCIONES PRESIDENCIALES EN AMÉRICA LATINA

2.1.1. LOS CASOS

La tercera ola de democratización ha dejado al descubierto una situación paradójica: la emergencia de democracias estables con gobiernos presidenciales inestables.

Las tres cuartas partes de las democracias que surgieron a partir de la Tercera Ola de democratización en el mundo revisten formas de gobierno presidenciales o semipresidenciales, y más de un tercio de ellas sufrieron la renuncia o remoción de un presidente electo entre 1974 y 2003 (Kim y Bahry, 2008).

América Latina se ha hecho eco de dicha situación, registrándose 14 casos de interrupciones presidenciales, entendidas éstas como incidentes en los cuales los presidentes electos democráticamente deben dejar su cargo antes de la finalización del periodo electoral fijado (Mainsteintredet, 2008), a saber: Hernán Siles Zuazo (Bolivia, 1985), Raúl Alfonsín (Argentina, 1989), Fernando Collor de Melo (Brasil, 1992), Carlos Andrés Pérez (Venezuela, 1993), Jorge Serrano (Guatemala, 1993), Joaquín Balaguer (República Dominicana, 1996), Abdalá Bucaram Ortiz (Ecuador, 1997), Raúl Cubas Grau (Paraguay, 1999), Jamil Mahuad (Ecuador, 2000), Fernando de la Rúa (Argentina, 2001), Hugo Banzer Suárez (Bolivia, 2001), Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia, 2003), Lucio Gutiérrez (Ecuador, 2005) y Fernando Lugo (Paraguay, 2012). Los casos ascienden a 19 al considerar los vicepresidentes y a los sucesores nombrados para completar el mandato de los presidentes que fueron removidos de su cargo o forzados a renunciar: Valentín Paniagua (Perú, 2001), Alberto Rodríguez Saa (Argentina, 2001), Eduardo Duhalde (Argentina, 2003), Carlos Mesa (Bolivia, 2005) y Eduardo Rodríguez Veltzé

(Bolivia, 2006)¹ (Mustapic, 2006; Pérez Liñán, 2008; Valenzuela, 2008, Hochstetler 2008 y Mainsteintredet, 2008).

La literatura sobre crisis institucional en el presidencialismo tiende a hacer uso del término fracasos presidenciales (Edwards, 2007), interrupción presidencial (Marsteintredet, 2008), inestabilidad presidencial (Ollier, 2008), caídas presidenciales (Hochstetler, 2008), remoción del presidente (Pérez Liñán, 2007) o presidencias interrumpidas (Kim y Bahry, 2008; Negretto, 2006; Valenzuela, 2008), focalizándose en la figura del presidente.

A los fines de la presente investigación, creemos conveniente utilizar el término de inestabilidad del gobierno presidencial, aplicado por Carla Carrizo y Cecilia Galván (2006) en su estudio sobre la inestabilidad política de los presidencialismos de Argentina a nivel nacional y subnacional en el periodo 1983-2006. Dicho concepto es definido como la alteración del mandato de alguno de los integrantes del binomio ejecutivo (presidente o vicepresidente) a través del mecanismo, no sólo de renuncia por conflicto político como señalan los autores, sino también por suspensión, destitución e inhabilidad. La inestabilidad del gobierno presidencial es entendida como indicador de que las reglas que rigen el modo de acceso y ejercicio del poder del ejecutivo a nivel constitucional son percibidas, no como un dato constante sino variable. Es decir que la inestabilidad del gobierno presidencial puede ser entendida como un problema de legitimidad de las reglas vigentes, sin que ello implique necesariamente un cuestionamiento al sistema democrático.

Carrizo y Galván (2006) elaboran una clasificación que tiene por objeto, dar cuenta de las distintas formas institucionales en que puede manifestarse la inestabilidad política en las democracias presidenciales: *inestabilidad parcial de gobierno* (renuncia del vicepresidente o vicegobernador), *inestabilidad total de gobierno* (renuncia del presidente o gobernador), *inestabilidad parcial de régimen* (alteración ilegal del mandato de uno de los poderes a nivel nacional e

1 Se incluyen los regímenes democráticos o semidemocráticos; excluyéndose de esta manera la renuncia forzada del presidente Nicolás Ardito Barletta (Panamá, 1985), la destitución por parte del Congreso del presidente Erick del Valle (Panamá, 1988), la autointerrupción mediante elecciones anticipadas por parte de Fujimori en Perú después de su autogolpe y los golpes a Jean-Bertrand Aristide I (Haití, 1991 y 2004).